

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 30773C du rôle
Inscrit le 2 juillet 2012

Audience publique du 15 novembre 2012

**Appel formé par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif
du 24 mai 2012 (n° 28870 du rôle)
rendu dans un litige ayant opposé
Monsieur, ... (Iran), à l'Etat
en matière de police des étrangers**

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 30773C du rôle, déposé au greffe de la Cour administrative le 2 juillet 2012 par Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER, agissant au nom et pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en vertu d'un mandat du 5 juin 2012 conféré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 24 mai 2012 (n° 28870 du rôle) dans un litige ayant opposé Monsieur, né le ... à ... (Iran), demeurant à ... (Iran), à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, par lequel le tribunal a annulé une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 18 avril 2011 lui refusant le renouvellement de son titre de séjour et lui faisant obligation de quitter le territoire sans délai ;

Vu le mémoire en réponse déposé le 2 août 2012 au greffe de la Cour administrative par Maître Christian GAILLOT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur, préqualifié ;

Vu le mémoire en réplique, intitulé « *mémoire en duplique* », déposé le 21 septembre 2012 au greffe de la Cour administrative par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en duplique déposé le 15 octobre 2012 au greffe de la Cour administrative par Maître Christian GAILLOT au nom de Monsieur ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel RUPPERT en sa plaidoirie à l'audience publique du 23 octobre 2012.

Par décision du 11 février 2010, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, ci-après désigné par « *le ministre* », accorda à Monsieur, de nationalité iranienne, un titre de séjour « *en qualité de vie privée* » valable jusqu'au 31 janvier 2011.

Par courrier du 21 février 2011, le ministre informa Monsieur ... qu'au vu de l'avis défavorable du 14 février 2011 du Service de renseignement de l'Etat, ci-après désigné par « *le SRE* », ayant émis de fortes réserves quant à l'opportunité d'accorder une nouvelle autorisation de séjour pour des raisons tenant à la sûreté de l'Etat, il ne serait pas en mesure de faire droit à sa demande de renouvellement de son titre de séjour. Il lui fit également savoir qu'il avait saisi la Commission consultative des étrangers de la question de son séjour ultérieur au pays et qu'il serait invité dans les meilleurs délais par ladite commission à se présenter devant elle pour y faire valoir ses moyens de défense.

Le 17 mars 2011, Monsieur ... fut entendu par la Commission consultative des étrangers, laquelle rendit un avis en date du même jour, selon lequel « (...) *le Ministre de l'Immigration peut valablement prendre une décision de refus de renouvellement de l'autorisation de séjour de Monsieur, s'il dispose de motifs précis et concrets qu'il ne peut, pour des raisons relevant de la sûreté de l'Etat, ni porter à la connaissance de l'intéressé, ni verser au dossier administratif soumis à l'appréciation de la commission. Si toutefois le Ministre n'a pas connaissance de tels motifs suffisamment précis et concrets (qui ne peuvent être communiqués pour des raisons relevant de la Sûreté de l'Etat), la Commission consultative des étrangers l'invite à demander au Service de renseignement de fournir de plus amples détails quant aux réserves émises* ».

Par décision du 18 avril 2011, le ministre, en se basant sur l'avis précité de la Commission consultative des étrangers, refusa de faire droit à la demande de renouvellement du titre de séjour de Monsieur ... et lui fit obligation de quitter le territoire sans délai.

Par requête déposée le 18 juillet 2011 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ... fit introduire un recours en annulation contre la décision ministérielle précitée du 18 avril 2011.

Dans son jugement du 24 mai 2012, le tribunal administratif rappela qu'en application de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « *le règlement grand-ducal du 8 juin 1979* », toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux et une décision refusant de faire droit à la demande de l'intéressé doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et les circonstances de fait à sa base, à moins que des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent.

D'après le tribunal, cette disposition doit être interprétée dans le sens que même si l'autorité administrative se voit ainsi octroyer le pouvoir de ne pas indiquer les motifs de

sa décision, il n'en reste pas moins que des motifs légaux exacts, pertinents et admissibles doivent exister au moment de la prise de décision et doivent résulter du dossier administratif établi au cours de la procédure d'élaboration de l'acte administratif de manière à permettre au juge administratif d'en contrôler la légalité, et qu'en l'absence de tels motifs, l'acte est entaché d'illégalité quant à son fondement même et est, par conséquent, entaché d'illégalité interne.

Il releva ensuite que le ministre et le délégué du gouvernement s'étaient tous les deux retranchés derrière la notion de « *sûreté de l'Etat* » pour refuser à Monsieur ... le renouvellement de son titre de séjour, le délégué du gouvernement se contentant d'affirmer que « *le ministre disposait de toutes les informations nécessaires, sauf qu'il n'est pas en mesure de les divulguer pour motifs relevant de la sûreté de l'Etat conformément à l'article 109 (2) précité* ». Or, en l'absence de toute pièce ou élément soumis à son examen, le tribunal ne s'estima pas en mesure de vérifier si des motifs exacts, pertinents et admissibles sous-tendent la décision déferée qui justifierait le secret de la motivation pour des raisons de « *sûreté de l'Etat* ». Il en conclut que ladite restriction de non-communication des motifs pour des raisons de sûreté de l'Etat ne pouvait pas lui être opposée sous peine de voir sa mission du contrôle de la légalité vidée de sa substance.

Le tribunal annula partant la décision contestée du 18 avril 2011 pour défaut de motivation suffisante en violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, sans examiner plus en avant les autres moyens invoqués.

Par requête déposée le 2 juillet 2012 au greffe de la Cour administrative, l'Etat a régulièrement relevé appel du jugement précité du 24 mai 2012.

A l'appui de son appel, l'Etat soutient que ce serait à tort que les premiers juges ont accueilli le moyen tiré d'un défaut de motivation suffisante, alors que la décision contestée répondrait aux exigences de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 puisqu'elle contiendrait un exposé sommaire de la cause juridique ainsi que des circonstances de fait qui en constituent le fondement. Il souligne que le ministre, dans sa décision du 21 février 2011, se serait référé au risque émanant des activités économiques de l'intimé, qui devrait être vu à la lumière des résolutions 1737/2006, 1747/2007, 1803/2008 et 1929/2010 du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que des règlements CE n° 423/2007, CE n° 1228/2007 et UE n° 961/2010, concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran relativement à son programme nucléaire. L'Etat en déduit que l'intimé n'aurait pas pu se tromper sur les motifs du refus de renouveler le titre de séjour.

En ordre subsidiaire, le délégué du gouvernement fait valoir, pour le cas où la Cour considérerait la motivation de la décision de refus comme insuffisante, que diverses dispositions légales, et notamment l'article 109 (2) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, ci-après dénommée « *la loi du 29 août 2008* », permettraient de déroger à l'obligation de motivation pour des raisons tenant à la sûreté de l'Etat. Le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 prévoirait lui-même que

l'obligation de motiver n'est pas imposée si des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.

L'Etat soutient ensuite que les premiers juges auraient entaché leur jugement de contradiction en ce qu'ils auraient admis que des motifs tenant à la sûreté de l'Etat puissent dispenser l'autorité administrative de l'obligation de motivation pour ensuite exiger la communication des motifs, ce qui reviendrait à vider de sens l'exception tirée de la sûreté de l'Etat. Il insiste sur l'importance de ne pas mettre en danger les sources du SRE, ni de révéler ce que celui-ci sait sur une personne au risque de compromettre le travail de ce service ainsi que celui des services de renseignement étrangers. Il renvoie encore à cet effet à l'article 5 de la loi du 15 juin 2004 portant organisation du Service de renseignement de l'Etat, aux termes duquel il est notamment interdit à tout agent de ce service, entendu comme témoin dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire, de divulguer des informations qui, par leur nature ou leur contenu, pourraient révéler l'identité d'une source du SRE. Il en conclut qu'en raison du caractère sensible de l'affaire, toute divulgation de renseignements détaillés dans le cadre de la présente procédure méconnaîtrait les dispositions de l'article 5 précité.

L'appelant précise encore que, d'après les informations dont dispose le SRE, l'intimé et/ou des sociétés qu'il contrôle, seraient impliqués dans des activités de prolifération d'armes nucléaires au profit de l'Iran et que le Gouvernement canadien aurait inscrit une société contrôlée par l'intimé sur une liste de sanctions. Cette même société aurait également fait l'objet d'un refus de licences d'exportation par l'Allemagne en 2006 et par le Royaume-Uni en 2008 pour son implication dans le programme nucléaire iranien. Le délégué du gouvernement en conclut que la déclaration écrite du SRE, selon laquelle ce dernier disposerait d'informations permettant de lier l'intimé à des activités de prolifération, motiverait de manière suffisante la décision litigieuse. Le refus d'entrée de l'intéressé sur le territoire luxembourgeois constituerait ainsi un intérêt vital pour la sûreté de l'Etat. Ce serait dans le cadre des engagements internationaux du pays en matière de lutte contre la prolifération d'armes nucléaires, concernant les sanctions imposées à l'Iran, que le SRE détiendrait des informations qu'il ne pourrait pas divulguer plus en avant au risque d'entraver ses actions en cours ainsi que celles des services de sécurité étrangers avec lesquels il est en relation.

L'intimé rétorque que les premiers juges auraient à bon droit annulé la décision de refus litigieuse, dès lors qu'ils n'auraient pas été mis en mesure de contrôler la légalité des motifs à la base de l'acte attaqué. Il réitère ainsi son moyen d'annulation de première instance tiré d'un défaut de motivation suffisante. Il s'étonne du fait que la partie étatique ait refusé de lui donner des explications pour des raisons de sûreté de l'Etat pour ensuite lui fournir certaines indications en instance d'appel, ce qui démontrerait le caractère peu sérieux de la décision ministérielle.

Il conteste ensuite le bien-fondé des motifs avancés par le ministre, en précisant qu'il serait l'administrateur et l'associé à 50 % d'une société iranienne dénommée « ... *Ltd* » laquelle aurait pour objet la vente de machines et d'outils. Il insiste sur le fait que cette société ne jouerait qu'un rôle d'intermédiaire entre des sociétés européennes et

d'éventuels clients basés en Iran et que les contrats et les livraisons seraient effectués directement entre les sociétés européennes et leurs clients iraniens. Il précise que sa société n'aurait jamais travaillé aux Etats-Unis ou au Canada et que l'inscription de sa société sur la liste canadienne reposerait sur une erreur et serait d'ailleurs sur le point d'être retirée. Il ajoute que sa présence au Luxembourg n'aurait rien à voir avec ses dites activités et qu'il désirerait prendre sa retraite.

L'intimé conteste ensuite que la sûreté de l'Etat soit en cause dans la présente affaire et critique la position du ministre qui, sous prétexte que la sûreté de l'Etat serait en jeu, s'abstiendrait de fournir les motifs du refus et les renseignements sur lesquels il fonde sa décision. Il estime ainsi que l'autorité administrative ne pourrait pas priver le juge administratif de tout contrôle, d'autant qu'il ne serait pas certain si le ministre avait tenu compte ou non des explications qu'il lui avait fournies.

Il reprend ensuite son moyen d'annulation de première instance tiré d'une violation de l'article 103 de la loi du 29 août 2008 qui obligerait le ministre à indiquer les éléments concrets spécifiques à la situation particulière de l'étranger dont il a tenu compte, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Enfin, l'appelant conteste la réalité et le bien-fondé des motifs de la décision attaquée. Il critique ainsi le ministre de ne pas avoir demandé plus de précisions au SRE, ainsi que cela lui avait été suggéré par la Commission consultative des étrangers.

En ce qui concerne le moyen tiré d'un défaut de motivation suffisante, il y a lieu de relever qu'aux termes de l'article 109 de la loi du 29 août 2008 : « (1) *Les décisions de refus visées respectivement aux articles 25 et 27 et aux articles 100, 101 et 102 sont prises par le ministre et dûment motivées. (...) (2) Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à la base d'une décision sont portés à la connaissance de la personne concernée à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent* ».

Cette même exception à l'obligation de motivation formelle est également inscrite à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 qui dispose en son premier alinéa que toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux, consacrant ainsi expressément le principe général que toute décision administrative doit être légalement motivée, et dans son second alinéa, que la décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, entre autres lorsqu'elle refuse, comme en l'espèce, de faire droit à la demande de l'intéressé. Le dernier alinéa de l'article 6 prévoit toutefois que l'obligation de motiver n'est pas imposée lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.

Il résulte des dispositions précitées que si la décision portant refus de renouveler un titre de séjour est une décision qui doit être motivée, cette obligation d'indication des motifs connaît une exception formelle si des motifs tenant à la sûreté de l'Etat sont en jeu.

Les premiers juges ont encore correctement relevé que l'autorité administrative ne saurait, sous prétexte d'un motif tenant à la sûreté de l'Etat, priver le juge de tout contrôle du bien-fondé de la dispense de motivation de la décision litigieuse.

En l'espèce, force est de constater que la décision de refus opposée à Monsieur ... est motivée en droit alors qu'elle contient la cause juridique. Quant à sa motivation en fait, la décision attaquée contient un exposé sommaire des circonstances de fait en ce qu'elle renvoie à un avis de la Commission consultative des étrangers, qui est joint en annexe à la décision, et qu'elle se réfère à un courrier antérieur du 21 février 2011 par lequel le ministre informa l'intéressé que le SRE avait émis un avis défavorable sur la demande de renouvellement de son titre de séjour pour des raisons de sûreté de l'Etat tenant au risque que représentent les activités économiques de l'intimé en relation avec le programme nucléaire de l'Iran, tout en renvoyant aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et des règlements de l'Union européenne imposant aux Etats membres de rester vigilants quant à l'entrée de personnes sur leur territoire pouvant être associées à des activités soutenant les programmes de destruction massive en Iran.

S'il est vrai que les raisons exactes, pour lesquelles le SRE considère Monsieur ... comme présentant un risque pour la sûreté de l'Etat, ne ressortent pas de la décision attaquée, et que la juridiction saisie n'est ainsi pas mise en mesure d'en examiner plus en avant la réalité et la légalité, il n'en demeure pas moins que dans la mesure où le ministre affirme de manière cohérente et plausible que le SRE dispose d'informations qui indiquent que l'intimé ou des sociétés, dans lesquelles il détient une participation qu'il contrôle, sont impliquées dans des activités de prolifération au profit de l'Iran, et qu'il ne pourrait pas divulguer ces informations sous peine de compromettre le travail du SRE et de ses alliés, dès lors que de cette façon les moyens, méthodes et sources du SRE risqueraient d'être révélés, le ministre a valablement pu s'opposer à la communication plus en avant de motifs de refus, étant donné que le bon fonctionnement du SRE constitue un motif relevant à son tour de la sûreté de l'Etat.

Par conséquent, le jugement entrepris encourt la réformation dans la mesure où il a procédé à l'annulation pour défaut de motivation de la décision refusant de renouveler le titre de séjour de Monsieur

La Cour étant cependant saisie en vertu de l'effet dévolutif de l'appel des autres moyens soulevés par le demandeur initial dans ce contexte, à défaut par celui-ci d'avoir sollicité, en cas de réformation du jugement entrepris, le renvoi de ce volet du litige devant les premiers juges, il y a lieu pour la Cour de statuer y relativement.

Il convient partant de toiser le moyen d'annulation tiré d'une violation de l'article 103 de la loi du 29 août 2008 qui disposait, dans sa version applicable au jour de la décision litigieuse, en son premier alinéa qu'avant de prendre une décision de refus de séjour à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers, le ministre tenait compte notamment de la durée du séjour de la personne concernée sur le territoire luxembourgeois, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et

culturelle dans le pays et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique.

Cette disposition ne prévoyant cependant pas l'obligation pour le ministre d'exposer en détail la démarche qu'il était amené à effectuer au regard des éléments qu'il était tenu de vérifier, mais il suffit qu'il soit possible de retracer sa démarche au plus tard au niveau du contrôle juridictionnel à opérer.

En l'espèce, eu égard aux éléments de fait que le délégué du gouvernement a exposés en première instance et qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute, il n'y a aucune raison d'admettre qu'avant de prendre sa décision de refus de séjour, le ministre n'ait pas pris en considération ces éléments dont aucun ne justifiait qu'il ne prononce pas de refus de séjour.

Le moyen tiré d'une violation de l'article 103 de la loi du 29 août 2008 laisse partant d'être fondé.

Concernant le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait entachée d'une erreur d'appréciation, il y a lieu de retenir au vu de l'avis du 14 février 2011 du SRE, tel que précisé respectivement par le ministre et le délégué du gouvernement, que le ministre n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant la décision de refus attaquée. Ce constat n'est éterné ni par les contestations non utilement étayées de l'intimé, ni par la lettre du 6 mars 2012 du ministre des Affaires étrangères canadien, laquelle ne saurait être retenue, étant donné qu'elle est postérieure à la décision contestée et donc sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'appel est justifié et que, par réformation du premier jugement, la décision ministérielle du 18 avril 2011 refusant à Monsieur ... le renouvellement de son titre de séjour et lui faisant obligation de quitter le territoire sans délai n'est pas à annuler.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit l'appel en la forme ;

au fond, le déclare justifié ;

dit que c'est à tort que les premiers juges ont annulé la décision attaquée du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 18 avril 2011 ;

partant, par réformation du jugement entrepris du 24 mai 2012, déboute Monsieur ... de son recours contentieux dirigé contre la décision ministérielle du 18 avril 2011 refusant de renouveler son titre de séjour et lui ordonnant de quitter le territoire ;

condamne l'appelant aux dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, vice-président,
Lynn SPIELMANN, conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original.

Luxembourg, le 24 décembre 2015

Le greffier en chef de la Cour administrative